

# El programa “Linkage” de la Boston Redevelopment Authority

Abel Enguita



Boston. Vista nocturna de Back Bay, y el Charles River. Fuente: BRA, 1/88.

*Este artículo constituye una descripción resumida del programa “linkage”, que se ha construido a partir de los documentos “linkage”, “Parcel to Parcel-Linkage Program”, “Downtown Projects-Opportunities for Boston”, “The linkage regulation” y “New Designs for Boston”, elaborados por la Boston Redevelopment Authority, y completado con la información directa facilitada por el subdirector de su Departamento de Neighborhood Planning and Zoning, Mr. Mohammad Ali-Salaam.*

*Asimismo, incluye una valoración comparada, en la que se han tomado como referencias los programas para las “Bolsas de Deterioro” y para las “Operaciones Urbanas” del Ayuntamiento de Madrid.*

## INTRODUCCION

Como es el caso en viejas capitales europeas (1), las ciudades norteamericanas han entrado en una nueva fase de su evolución que se caracteriza por la paradójica simultaneidad del rápido crecimiento de la inversión en bienes inmobiliarios de interés comercial, y de la pobreza sufrida por una parte relevante de su población.

Los recortes aplicados desde 1981 en diversos programas de orientación urbana del Gobierno federal, han dejado en manos de la economía privada y de las iniciativas de los gobiernos de los Estados y de los gobiernos locales la tarea de atender a las necesidades de la población urbana, en particular las de los ciudadanos pobres.

La ciudad de Boston (2) comenzó a resurgir de un prolongado declive económico en la década de los años sesenta, hasta llegar a gozar hoy de una de las economías locales más fuertes de los EE. UU. Desde 1975, la inversión de iniciativa privada ha creado trece millones de metros cuadrados de nueva superficie de

oficinas —tres veces la superficie construida en los treinta y cinco años precedentes— y más de 82.000 nuevos empleos ligados a las oficinas.

Se prevé que antes de 1990 se hayan terminado otros 5,4 millones de metros cuadrados y que Boston continúe disfrutando de una economía fuerte en los años noventa, con un mercado en el sector de oficinas especialmente dinámico en el centro de la ciudad, donde en los últimos cuatro años se han concentrado, en un ámbito de 518 hectáreas, 2.500 millones de dólares de inversión, de un total de 5.000 millones invertidos en la ciudad en su conjunto, cuya superficie es de 11.132 hectáreas, y lo que es asimismo muy significativo, con un ratio de inversión privada-inversión pública superior a tres.

Pero junto a esta expansión explosiva del centro, hay barrios exteriores que sufren la pobreza, el abandono y el olvido, y una persistente escasez de viviendas económicamente accesibles para los residentes en Boston ha forzado a que muchas familias vivan en condiciones de hacinamiento y antihigiénicas, o a que paguen por la vivienda más de lo que



10 Rows Wharf

2 Heritage on the Garden

5 125 High Street

11 116 Huntington Avenue

4 125 Summer Street

500 Boylston Street

6 745 Atlantic Avenue

9

12 150-160 Federal Street

855 Boylston Street

8 101 Arch Street

1

## 7 Children's Hospital

## 3 Charlestown Navy Yard Building 149

Localización de algunos de los proyectos englobados en el programa linkage. Fuente: BRA writer, 1988.

razonablemente pueden permitirse.

Por otra parte, muchos de los residentes de Boston aún no participan en los beneficios que ha reportado el crecimiento económico de la ciudad y la expansión del empleo, que ha permitido obtener una tasa de desempleo inferior al 5 %. La gran mayoría de los nuevos empleos creados desde 1976 han beneficiado a los residentes suburbanos, mejor educados y con economías más saneadas. Los afectados son particularmente muchos jóvenes que carecen de la preparación adecuada para beneficiarse de las nuevas oportunidades de trabajo que genera la economía de servicios del área central y que han de resignarse a aceptar empleos mal remunerados en hoteles, centros sanitarios y sectores relacionados.

Para remediar esta situación la ciudad de Boston no cuenta con una capacidad recaudatoria suficiente. Debido a la expansión de las instituciones de gobierno (Boston es la capital del Estado de Massachusetts, así como el centro regional para las agencias federales) más del 51 % de los bienes raíces están exentos de impuestos (3). Una limitación adicional es la derivada de una ley del Estado de Massachusetts, aprobada en 1979, que limita el impuesto global sobre la propiedad. Por otra parte, la ciudad no puede crear impuestos locales (opcionales) sin la aprobación del Estado.

En consecuencia, debido a la creciente disparidad que se ha ido produciendo entre la inversión en el centro y la inversión en los barrios; al efecto de desplazamiento de los antiguos residentes que genera el influjo de nuevas unidades familiares de rentas medias que desean vivir junto a sus lugares de trabajo; y a la falta de oportunidades para las minorías, para acometer negocios en el centro y en los barrios, la ciudad de Boston se ha planteado la cuestión de cómo dirigir el desarrollo del centro para mejorar la calidad de vida de los residentes en los barrios. "Cómo debe crecer la ciudad de modo que ello suponga una ganancia para la gente más pobre", sabiendo que "una economía estática intensifica y empeora la pobreza, mientras que un crecimiento económico mal dirigido aumenta la distancia que separa a los ricos de los pobres" (4). La conclusión alcanzada fue la de desarrollar políticas (urbanísticas) para mejorar las economías de los habitantes y de las áreas más necesitadas *utilizando la economía de mercado*.

Así surge en diciembre de 1983 en Boston —siendo Raymond L. Flynn alcalde y Michael Dukakis gobernador del Estado— la política urbana de

“vinculación” o *linkage*, que se basa en una premisa esencial: la de que “...no existe una división entre las necesidades de la comunidad y el proceso de expansión económica. Antes bien, el comercio y la expansión económica son prerequisites que permiten a la comunidad vivir de acuerdo con unos valores comúnmente compartidos por sus miembros” (5).

## LOS OBJETIVOS

Los objetivos del *programa linkage* se resumían —en un informe provisional elaborado en 1986 para iniciar una discusión pública abierta del primer proyecto (6) en que se aplicaba el programa— en los siguientes campos de actuación:

1. La creación de oportunidades para promotores e individuos pertenecientes a minorías, de modo que participen como accionistas tanto en desarrollos acometidos en el centro, como en los situados en los barrios.

2. Establecer un fondo para el desarrollo de los barrios, por medio de las aportaciones procedentes de la ejecución de proyectos y otros recursos, para reemplazar los que ya han sido o serán suprimidos por el Gobierno federal.

3. Aumentar las oportunidades de vivienda para personas de rentas bajas y medias, en los barrios afectados, utilizando “fondos *linkage*”.

4. Crear más empleos, tanto permanentes como temporales en la construcción, y más programas de formación para el empleo, financiados a través del procedimiento *linkage*, para asegurar que los nuevos puestos de trabajo sean para los residentes en Boston.

5. Aumentar el potencial de éxito empresarial en la promoción de negocios por grupos minoritarios, por medio de la participación en las actividades ligadas al desarrollo, y la provisión de espacio para comercio detallista, económicamente accesible para iniciativas que partan de la comunidad local, tanto en el centro de la ciudad como en los barrios.

6. Mejorar la calidad de vida (en la ciudad) por medio de la excelencia en el diseño urbano, la creación de plazas, espacios abiertos e instalaciones culturales.

## FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA Y ORGANO GESTOR

La ciudad de Boston cuenta con diversos solares de gran valor situados en el centro, en medio de áreas que están experimentando un desarrollo sustancial. Algunos de estos solares son zonas de aparcamiento o garajes de propiedad municipal. Otros, abandonados durante largo tiempo, son propiedad del Estado y de agencias federales, y, en la actualidad, son un excedente en relación con sus necesidades. Junto a ello, tanto el Municipio como el Estado poseen cierto número de solares en los barrios

más deprimidos de Boston: propiedades que proceden de hipotecas no redimidas, terrenos residuales de proyectos de carreteras, servidumbres del transporte público, o que se agruparon para la construcción de escuelas que no llegaron a edificarse, o para ordenaciones urbanísticas que nunca fueron viables, o “resultantes de sueños de urbanistas que se convirtieron en pesadillas para los barrios” (7).

Aplicando el *programa de vinculación (linkage) parcela con parcela*, las entidades de gobierno que intervienen han de conectar la disposición de aquellas situadas en el centro, de propiedad pública, con parcelas, asimismo, de propiedad pública situadas en los barrios. Más aún, “el programa exige la participación económica de las organizaciones locales de desarrollo comunitario, promotores y hombres de negocios, pertenecientes a las minorías, y de los propios residentes del barrio”.

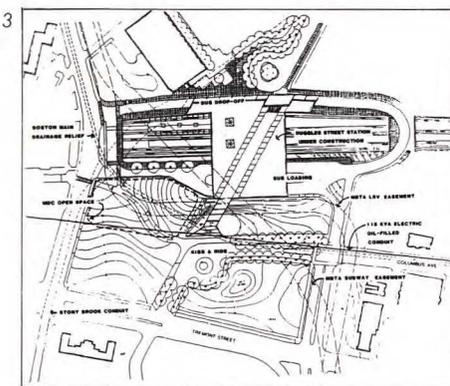
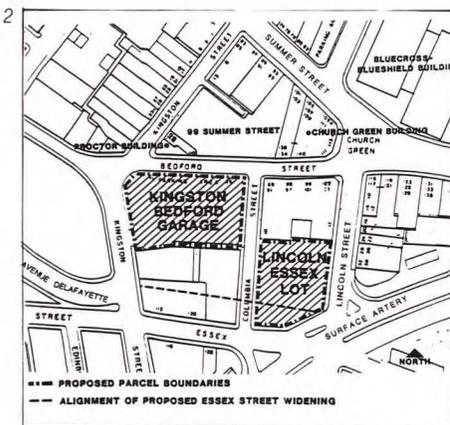
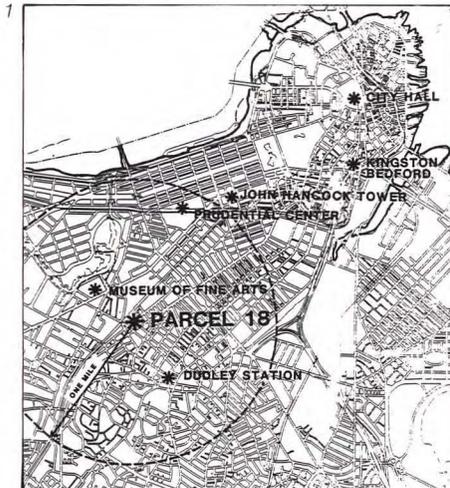
“La estrategia es crear oportunidades para los que han sido excluidos del proceso económico del desarrollo, de modo que se conviertan en socios urbanistas y propietarios de importantes desarrollos de valor comercial” (8). El presupuesto de partida es que la “vinculación de parcela con parcela”, mediante la conexión de los mejores solares del centro con zonas situadas en los barrios, de menores posibilidades, generará nuevas oportunidades empresariales y nuevos empresarios.

Desde el punto de vista jurídico, la introducción de la imposición de estas contribuciones a los promotores de proyectos en terrenos afectados por el *programa linkage*, se hizo mediante dos modificaciones del artículo 26 del Boston Zoning Code, los nuevos artículos 26A y 26B. Dicha imposición en su formulación original, artículo 26, no ha estado exenta de críticas, habiendo incluso llegado a ser caracterizada por la Corte Suprema (9) como una exacción, considerándose como nulo dicho artículo 26. La ciudad de Boston apeló esta decisión, tomada con desconocimiento de las modificaciones 26A y 26B al mencionado artículo, confiando en obtener la vindicación, y mostró su disposición para, en su caso, promover una ley estatal que, si fuera necesario, amparase el programa.

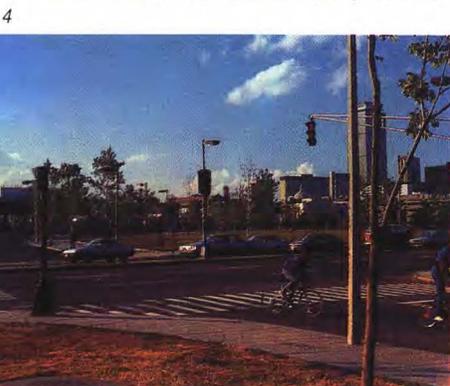
Dicha ley hubo de ser promovida en efecto, aprobándose finalmente en 1987 el “Chapter 371” titulado “Una Ley autorizando ciertas acciones de la Ciudad de Boston para mitigar los efectos de nuevos desarrollos inmobiliarios comerciales de gran escala (*linkage*)” (10).

El *programa linkage* subsume, como se ha dicho, dos políticas básicas de orientación social: una política de vivienda y una política de empleo.

La política de vivienda del *programa linkage* exige a los promotores de grandes proyectos comerciales, bien la construcción directa de viviendas



1, 2, 3 y 4  
Planos de situación de los solares objeto del primer proyecto linkage: parcela 18/Krington Bedford. Vista del estado actual de la parcela 18.



**PROYECTO "THE HERITAGE ON THE GARDEN".** Situado en la calle Boylston, esquina a Arlington, frente al Public Garden

1. Proyecto "The Heritage on the Garden".  
2 y 3. Proyecto 500 Boylston Street.

Es un desarrollo de uso mixto de 12 plantas, asomado al Public Garden, que forma parte del proyecto de renovación urbana "Park Plaza" para la zona de la vieja "Park Square".

El edificio, terminado recientemente, incluye 87 pisos de lujo, 10.980 m<sup>2</sup> de oficinas de primera categoría, y 4.500 m<sup>2</sup> para restaurantes y comercio minorista de gran calidad, así como un aparcamiento subterráneo de 178 plazas, una piscina y un gimnasio.

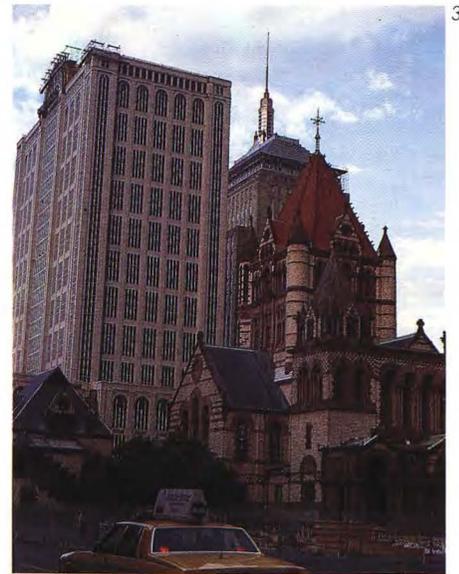
El proyecto ha generado 975 empleos en la construcción, y tras su terminación proveerá 561 puestos de trabajo permanentes.

Los promotores han aportado 550.000 dólares a la Boston Housing Partnership, una contribución linkage de 450.000 dólares, una contribución anual de 75.000 dólares para el mantenimiento del Public Garden, la iluminación del campanario de la iglesia de Arlington Street y la revitalización del área de la Park Plaza.

Los pagos linkage se han destinado a la rehabilitación de la Escuela O'Reilly, situada en la zona sur de Boston, para su uso como conjunto de 32 alojamientos para ancianos, según un proyecto de la National Association of Government Employers, asociación de carácter asistencial, sin ánimo de lucro.

Promotor: The Druker Company.

Arquitecto: The Architects Collaborative.



**PROYECTO 500 BOYLSTON STREET (PRIMERA FASE).** Situado en Back Bay en un solar comprendido entre las calles Boylston, Clasendon y la avenida St. James

Este desarrollo de uso mixto —56.300 m<sup>2</sup> de oficinas y 6.300 m<sup>2</sup> para comercio— contempla la ejecución de un patio público abierto a la calle Boylston y alineado con tiendas de comercio minorista. Otros beneficios públicos comprenden una contribución de 500.000 dólares para la reordenación y reconstrucción de Copley Square, así como cubrir los déficit de financiación de dos proyectos de viviendas (sociales), con un total de 161 unidades, en el South End, con una contribución de 2,9 millones de dólares.

La construcción, a punto de concluir, con un coste de 150 millones de dólares habrá generado 1.580 empleos y el proyecto, una vez concluido, acogerá 2.800 empleados de carácter permanente.

Promotor: The New England, Gerald D. Hines Interests y la Dutch Institutional Holding Company.

Arquitecto: John Burgee Architects con Philip Johnson.

sociales o bien, alternativamente, una contribución monetaria a la construcción de tales viviendas.

Por cada pie cuadrado, por encima de los primeros 100.000 pies, de un proyecto comercial a desarrollar sobre una parcela incluida en el proyecto *linkage*, el promotor deberá contribuir con cinco dólares para su canalización a proyectos de vivienda social. (Lo que para un proyecto de un edificio de oficinas típico de 20 plantas puede implicar una contribución de dos millones de dólares).

Cuando el proyecto se ejecuta en el centro de la ciudad, el 10 % de la "cuota de vinculación" se canaliza hacia el área adyacente al proyecto. Cuando el proyecto se construye fuera del centro, el 20 %.

Un promotor puede cumplir con las exigencias impuestas por el *programa linkage* realizando una "Contribución mediante el pago para vivienda" al Neighbourhood Housing Trust (NHT) (Compañía Fideicomisaria para la Vivienda en Barrios) o escogiendo la "opción de creación de viviendas", que permite la dedicación de los fondos a un proyecto de viviendas específico.

La responsabilidad básica del NHT es supervisar la distribución de los recursos procedentes de *linkage*. Esta distribución puede tener lugar a través de dos mecanismos:

- Pueden otorgarse subvenciones directas o préstamos a promotores de viviendas sociales, atendiendo a propuestas específicas presentadas al NHT.

- Adicionalmente, el Trust y la Boston Redevelopment Authority pueden aprobar "propuestas de creación de viviendas" provenientes de los mismos promotores contribuyentes de fondos *linkage*, que canalizan los recursos a un proyecto concreto de viviendas sociales desarrollado por ellos mismos.

Durante el año 1987, el Trust ha apoyado proyectos que han producido más de 2.000 unidades de vivienda, un 80 % de las cuales eran de carácter social.

En relación con el empleo, el *programa linkage* exige que el promotor contribuya con un dólar por cada pie cuadrado construido, a partir de los 100.000 pies. Las contribuciones son administradas por la Neighbourhood Jobs Trust (Compañía Fideicomisaria para los Empleos en Barrios). Ello supone para un proyecto típico, como el citado anteriormente, una contribución de unos 300.000 dólares, de la cual el 20 % se reserva para los residentes en las áreas adyacentes al desarrollo. El promotor puede escoger emplear el importe de su compromiso de vinculación para crear y dirigir su propio programa de formación de empleo, para residentes de Boston, que obtendrán puestos de trabajo permanentes en el proyecto una vez ejecutado.

Como resultado de un compromiso establecido el 3 de julio de 1985 entre el alcalde de Boston, Raymond Flynn, el gobernador, Michael Dukakis, y el

ente representativo de los afectados por el primer proyecto incluido en el programa, denominado Parcel 18 Task-Force (11), se designó como ente gestor a la Boston Redevelopment Authority (BRA).

Esta decisión supuso optar por una singular concentración de competencias urbanísticas en un solo ente, lo que potencialmente suponía una proporcional garantía de eficacia.

La BRA fue creada por el Estado de Massachusetts en 1959, como resultado de un nuevo enfoque de la legislación reguladora de los procesos de rehabilitación, y vino a sustituir a la Boston Housing Authority (BHA), desprestigiada por su intervención en las operaciones de "urban renewal", orientadas a la eliminación de los barrios bajos, y que supusieron que sectores enteros de la ciudad fueran arrollados. Tal fue el caso del West End, donde se desplazó a la comunidad étnica italiana establecida.

Hoy, la BRA une a ser la agencia de planeamiento local, ser, asimismo —en relación con los programas de renovación urbana, gestionados por el Estado y financiados por el Gobierno federal— una agencia estatal, influyendo en estas materias, tanto en la legislación local como en la estatal. Su director, Stephen Coyle, es una figura carismática, admirada por sus colaboradores, a cuya competencia y dedicación personales se debe no poco el éxito del programa.

## EL SISTEMA DE CONCURSOS

Para seleccionar el promotor al que habrá de adjudicarse el desarrollo de cada proyecto incluido en el *programa linkage*, se ha organizado un sistema de concursos (12) que refleja la importancia otorgada a crear oportunidades para que los negros, chinos, hispanos y otras minorías puedan llegar a desempeñar papeles directivos en el desarrollo de las propiedades vinculadas. Los concursos comprenden dos fases:

### Fase 1. Proceso de cualificación

Su propósito es recabar el posible interés por parte de potenciales socios para el proyecto, altamente cualificados y pertenecientes a las minorías de la comunidad de Boston y que tengan la experiencia y la capacidad de financiación para asumir, como mínimo, una participación del 25 % en la propiedad, financiación y control en el desarrollo.

Siguiendo este proceso, los interesados deberán comunicar su propósito de concursar, definir los miembros integrantes del equipo de desarrollo formado y dar pruebas de que cumplen con los criterios de cualificación y experiencia, que se juzgarán según un procedimiento de evaluación preestablecido.

La BRA es el ente encargado de revisar las solicitudes y preparar un análisis de cada una. La revisión se hará conjuntamente con los representantes de la comunidad, incorporándose sus comentarios

y recomendaciones. A continuación la BRA recomendará (al Gobierno municipal) el equipo de desarrollo mejor considerado perteneciente a las minorías.

### Fase 2. Proceso de selección del promotor

A continuación de la selección de un equipo de desarrollo perteneciente a las minorías, la BRA reclama las propuestas de desarrollo por parte del equipo global. Estas propuestas deben contener una descripción detallada de las líneas directrices del proyecto, referidas a las siguientes áreas temáticas:

- a) Cualificaciones y composición del equipo de desarrollo completo.
- b) Características del proyecto, justificando:
  1. Su solvencia y viabilidad.
  2. El diseño propuesto respecto a sus aspectos arquitectónicos y medio-ambientales.
  - c) Objetivos específicos planteados en relación con la política del *programa linkage*:

1. Creación de una nueva economía en el barrio.
2. Empleo para minorías y residentes en la zona.
3. Financiación de actividades para el desarrollo de la comunidad.
4. Oportunidades para negocios de minorías resultantes del proyecto.
5. Creación de viviendas sociales de acuerdo con los requisitos del sistema *linkage*.
6. Reparto de acciones en la comunidad integrada por las minorías.
7. Diseño urbano.

En cuanto se refiere a este último factor, las propuestas son juzgadas atendiendo a la calidad de sus elementos de diseño, que dejan traslucir estudios preliminares de arquitectura e ingeniería.

En concreto se analizan los siguientes factores:

- Masa y escala.
- Relación del proyecto con la comunidad circundante.
- Materiales.
- Impactos ambientales.
- Atractivos.
- Circulación peatonal y transporte.

## RESULTADOS HASTA LA FECHA

Cuando se propuso el *programa linkage* muchos promotores y algunos funcionarios de la Administración municipal, mostraron su escepticismo. También hubo diversos segmentos del sector de la promoción inmobiliaria que predijeron que *linkage* provocaría la desactivación del desarrollo de edificios de oficinas y otros edificios comerciales, y que los promotores invirtiesen en otra parte.

Sin embargo, pese a este escepticismo inicial, Boston continúa siendo una ciudad enormemente atractiva para el desarrollo comercial y de oficinas. La tasa actual de desocupación del espacio de oficinas de primera categoría (13) es de sólo el



**PROYECTO ROWES WHARF. Situado en el puerto de Boston en la Atlantic Avenue**

Está construido en el distrito financiero, sobre el solar (antes) ocupado por dos muelles del siglo XVII y constituye un ejemplo de los esfuerzos de la ciudad en recuperar para el uso público el frente ribereño, a la vez que patrocina nuevos desarrollos de alta calidad en armonía con el patrimonio arquitectónico de Boston.

Los beneficios de interés público que han resultado de este proyecto incluyen el pleno acceso público al borde del agua, un servicio de transporte con carácter de

"puente acuático" al aeropuerto Logan que permite atravesar el puerto en siete minutos, una terminal para ferries orientados a los "commuters" de la South Shore y el primer muelle público para botes en el puerto de Boston.

El coste total de construcción del proyecto total asciende a 193 millones de dólares y la generación de empleo ha supuesto entre 600 y 800 puestos de trabajo anuales en las obras y se prevén otros 1.500 empleos cuando el complejo esté plenamente ocupado.

Los promotores contribuirán un 1,9 millones de dólares en fondos linkage a

dos proyectos de la denominada Tenants Development Corporation, ayudando así a producir 94 viviendas, dos tercios de las cuales tendrán carácter social.

**Promotor:** The Beacon Companies, Equitable Real Estate.

**Arquitecto:** Skidmore, Owings y Merrill.

**Programa:** Treinta mil metros cuadrados de espacio de oficinas; hotel de 230 habitaciones, 100 pisos de lujo y locales comerciales a nivel de calle; 700 plazas de aparcamiento subterráneo.

**PROYECTO LEIGHTON PARK (TENT.CITY). Situado en la confluencia de las calles Tremont y Dartmouth Alutting, Copley Place**

Este proyecto supone la culminación de un esfuerzo comunitario mantenido durante veinte años para construir viviendas económicamente accesibles en una manzana de 1,32 Ha.

Comprende la realización de 271 viviendas, de programa variable entre uno y cuatro dormitorios, de las cuales el 25 % se reserva para familias de rentas bajas, el 50 % para familias de rentas medias y el 25 % restante se deja a precios de mercado.

El coste total del proyecto es de 33,4 millones de dólares y ha sido financiado por diversas entidades públicas y privadas, recibiendo una subvención en fondos linkage de 763.465 dólares, junto con otros fondos adicionales para la construcción de un aparcamiento subterráneo.

Las viviendas serán para alquiler y se complementarán con 500 m<sup>2</sup> de espacio comercial, una guardería y una gran sala de uso comunitario.

**Promotor:** Leighton Park Ltd. Partnership.  
**Arquitectos:** Goody, Clancy y Asociados.



Proyecto Leighton Park.



Proyecto de viviendas en hilera en Navy Yard.



**PROYECTO VIVIENDAS EN HILERA EN NAVY YARD.** Situado en la parcela 4A1 del Charleston Navy Yard

Este desarrollo se ha proyectado procurando reflejar el sabor histórico de la zona y su compatibilidad con diversas estructuras del Navy Yard y ha sido promovido por una cooperativa sin ánimo de lucro formada por albañiles y peones —The Bricklayer & Laborers Non Profit Housing Co., Inc—. El proyecto consiste en 29 viviendas de un dormitorio, cuatro de dos, nueve de dos y medio, seis de tres y dos de cuatro. Una tercera parte de las mismas era accesible para familias de renta media-baja y el 68 % para familias de clase media-alta (1).

Los compradores fueron escogidos mediante un sistema de sorteo a principios del presente año.

El coste total del proyecto ha sido de seis millones de dólares, habiendo sido subvencionado por la BRA e Inmobiliare New England, además de haberse beneficiado de 210.000 dólares en fondos linkage.

Arquitecto: Willian Raun Associates.

(1) Junto al proyecto descrito, ejecutado con ladrillo rojo, pueden verse otros desarrollos residenciales de nueva creación ajenos al programa.

6,4 % y su precio de alquiler en la zona central de la ciudad alcanza los 33 dólares el pie cuadrado.

Hasta enero de 1988 se habían acometido 32 proyectos bajo el programa, de los que se derivarán más de 4,5 millones de dólares en contribución para viviendas (ver cuadro 1). De éstos, a finales de 1987, el Neighbourhood Housing Trust había ya recibido, aproximadamente, 1,24 millones de dólares de fondos *linkage*, de los cuales había concedido 1,17 millones en subvenciones y empréstitos a seis promotores de viviendas sociales solicitantes.

En cuanto a su vertiente de fomento del empleo (*Jobs Linkage*), desde su introducción en 1986 ha generado compromisos por un total de 300.000 dólares provenientes de seis proyectos localizados en el centro, y sólo en 1988 se espera que otros nueve proyectos generen fondos para el empleo por un total de 1,1 millones de dólares.

Boston ha sido la primera ciudad de

los EE.UU. que ha puesto en práctica programas *linkage* de fomento del empleo, pero no es la única que aplica "estrategias de vinculación" en relación con la vivienda. San Francisco, Seattle, Princeton y Santa Mónica son algunos otros casos en que dichas estrategias son aplicadas hoy para fines de interés social tan dispares como la creación de guarderías o la mejora del transporte público.

#### UNA VALORACION COMPARATIVA: LINKAGE VERSUS BOLSAS DE DETERIORO Y OPERACIONES URBANAS

El texto precedente constituye una simple descripción resumida de las características generales del programa *linkage*, construida, como se ha dicho, a partir de la información elaborada por la BRA o transmitida verbalmente por uno de sus miembros directivos. No incorpora, por tanto, valoración alguna, al margen de la propia selección de los datos sintetizados.

CUADRO 1 BALANCE DEL PROGRAMA LINKAGE AL 28 DE ENERO DE 1988

PROYECTOS	FONDOS LINKAGE (Dólares USA)	A VIVIENDAS TOTALES	B VIVIENDAS SOCIALES	B/A %
Compromisos totales de los promotores para la realización de viviendas	32	45.814.885		
Totales realizados	18	17.186.036	2.079	1.666
Porcentaje del total presupuestado gastado hasta la fecha		38 %		

Por ello, parece oportuno abordar ahora ésta y hacerlo mediante una contrastación comparativa referida a nuestra actualidad urbanística. El Ayuntamiento de Madrid, en su Programa de Actuación del Área de Urbanismo e Infraestructuras para 1988 organiza aquélla en torno a tres grandes tipos de intervenciones en la ciudad, denominadas genéricamente Bolsas de Deterioro Urbano, Operaciones Urbanas y *Sistemas Generales*. Los objetivos, y, en parte, los procedimientos operativos singulares arbitrados en relación con

las dos primeras, presentan ciertos paralelismos con el *programa linkage*, que hemos juzgado útil subrayar para hacer una valoración contrastada o relativa de éste.

Las intervenciones en las *Bolsas de Deterioro* se orientan a la eliminación de diecinueve de estos enclaves (degradados) de la ciudad, realojando a sus ocupantes (unas 3.000 familias) en nuevas viviendas, y a su nuevo desarrollo urbanístico, buscando una redistribución social del beneficio de la operación, que dará en conjunto lugar

a nuevos barrios de cuidada factura, integrados con la trama circundante.

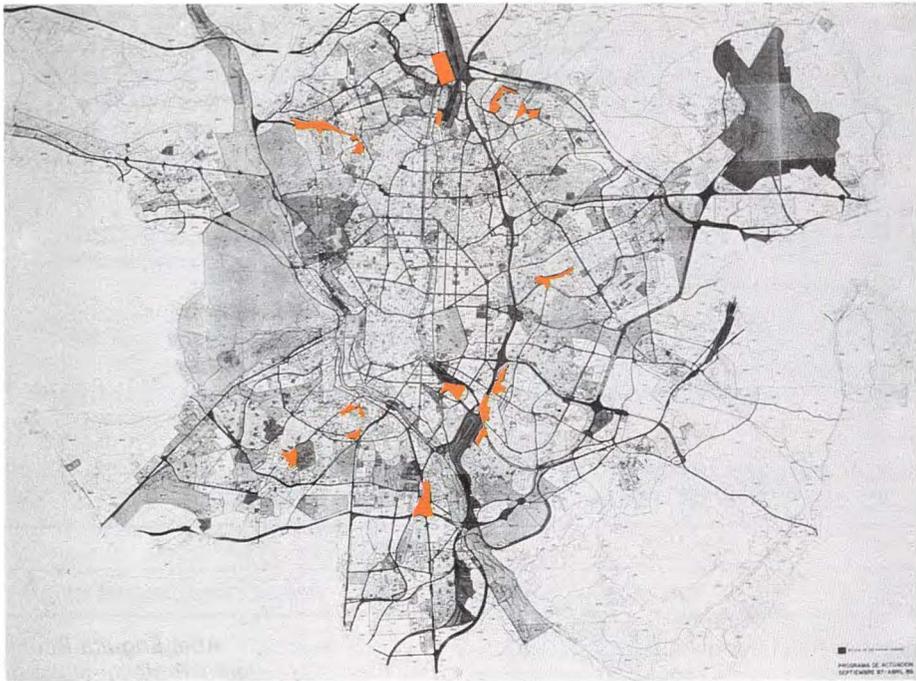
Por el contrario, en las *Operaciones Urbanas* se interviene sobre suelo público no ocupado para promover grandes elementos de equipamiento e infraestructura, con el objetivo de constituir núcleos de centralidad generadores de nueva actividad urbana que ejerzan un efecto enriquecedor sobre amplios entornos.

El cuadro 2 resume las principales características de ambos tipos de intervenciones junto a las correspondientes al *programa linkage*.

CUADRO 2. COMPARACION DE LOS CARACTERES BASICOS DEL PROGRAMA LINKAGE, LAS INTERVENCIONES EN LAS BOLSAS DE DETERIORO Y LAS OPERACIONES URBANAS

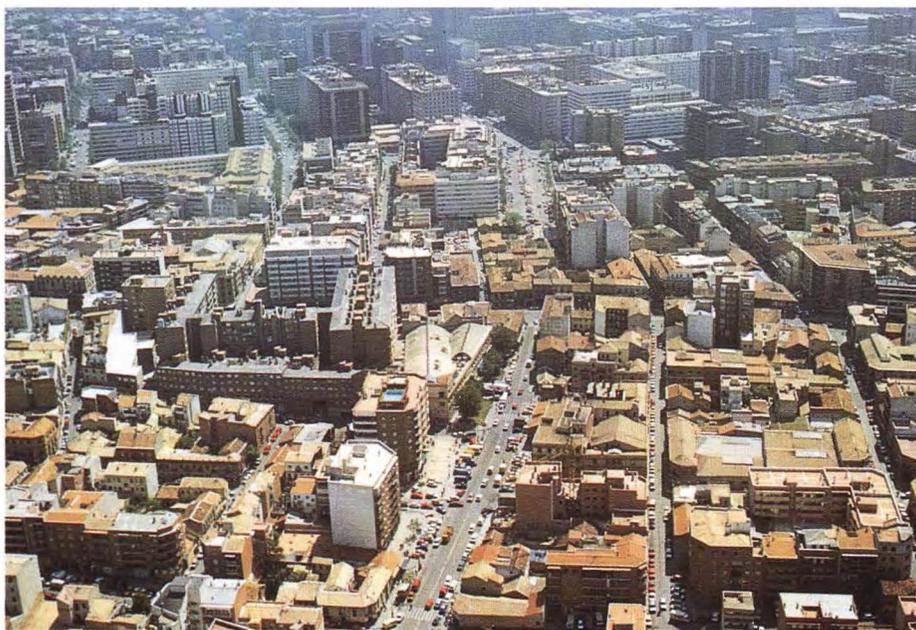
FACTOR ANALIZADO	BOSTON		MADRID	
	PROGRAMA LINKAGE	BOLSAS DE DETERIORO (1)	OPERACIONES URBANAS (1)	
PROPIEDAD INICIAL DEL SUELO	GENERALMENTE MUNICIPAL, ESTATAL O FEDERAL	PRIVADA, SUJETA A EXPROPIACION POR EL AYUNTAMIENTO	PUBLICA Y PRIVADA SUJETA A EXPROPIACION	
OBJETIVOS BASICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Conectar el desarrollo de las áreas centrales más favorecidas por el sector inmobiliario con la mejora de los barrios.</li> <li>● Ampliar la oferta de viviendas para rentas bajas y medias.</li> <li>● Crear empleos para los residentes de Boston.</li> <li>● Favorecer las oportunidades de éxito empresarial de las minorías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoyarse en la financiación y capacidad de gestión de la empresa privada para incorporar al mercado una importante superficie de suelo urbanizado, hoy estancado, o reutilizar espacios urbanos y grandes contenedores infraestructurales.</li> <li>● Realojamiento de inquilinos de viviendas deficientes.</li> <li>● Renovación urbana de barrios sustituyendo núcleos de edificación existente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Constitución de polos centralizadores de actividad urbana.</li> <li>● Creación de nuevos espacios y equipos públicos libres.</li> </ul>	
ESTRATEGIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tiene un carácter abierto y no se limita a un número concreto de intervenciones preseleccionadas.</li> <li>● Se vincula el desarrollo de los mejores solares (de públicos P.P.V.B.) del centro con zonas situadas en los barrios.</li> <li>● Se imponen contribuciones ("cuotas de vinculación") proporcionales a la superficie construida que se canalizan a la construcción de viviendas y al fomento del empleo.</li> <li>● El desarrollo urbanístico se adjudica mediante concurso a grupos promotores privados cualificados, en los que participan las minorías (en proporción no inferior al 25 %).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se adjudica a la iniciativa privada mediante concurso el beneficio de la expropiación de núcleos degradados en suelo urbano.</li> <li>● En contrapartida, el adjudicatario abona al Ayuntamiento una cantidad en metálico proporcional a los resultados económicos y cede una superficie variable de suelo lucrativo.</li> <li>● La iniciativa privada se hace cargo de la gestión de la expropiación y el Ayuntamiento de la gestión del realojo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● En principio, nace referida a un número de intervenciones específicas concretadas a priori: 19 bolsas de deterioro y 10 operaciones urbanas.</li> <li>● El Ayuntamiento vende parcelas sueltas o forma una empresa mixta para el desarrollo global de cada operación con los particulares adjudicatarios de un concurso.</li> <li>● El adjudicatario adquiere el terreno o terrenos en las condiciones ofertadas en el concurso y promueve la ejecución de la urbanización correspondiente si asume el desarrollo global.</li> <li>● El adjudicatario cede al Ayuntamiento las obras de urbanización y parcelas destinadas a equipos públicos.</li> </ul>	
REDACCION DEL PLANEAMIENTO ESPECIFICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Corre a cargo de las iniciativas privadas si bien la B. D. A. ejerce un control tutelar para garantizar la calidad de lo proyectado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los planes de aplicación (Planes Especiales de Reforma Interior y Planes Parciales) son redactados <i>a priori</i> por el Ayuntamiento y concretan usos y ordenación de volúmenes.</li> <li>● Los posibles adjudicatarios no participan en este nivel de planeamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El planeamiento especial o parcial lo redacta el Ayuntamiento.</li> <li>● El promotor propone la distribución de usos pormenorizados, la ordenación de volúmenes y las arquitecturas.</li> </ul>	
CONEXION CON PROGRAMAS DE GENERACION DE EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> <li>● De cada proyecto se genera una contribución reglada al fomento del empleo, que es proporcional al presupuesto de ejecución del proyecto.</li> <li>● El promotor puede alternativamente proponer un programa específico de formación de empleo.</li> <li>● Los empleos se orientan a los residentes de Boston, en particular a los más directamente afectados por el proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No existe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No existe.</li> </ul>	
NIVEL DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD AFECTADA EN LOS BENEFICIOS DE DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El grupo promotor debe integrar <b>empresas cualificadas</b> pertenecientes a las minorías y enraizadas en Boston, que participarán en el proyecto con una cuota mínima del 25 %.</li> <li>● El 10 ó 20 % (según zonas) de la "cuota de vinculación" se canaliza hacia áreas adyacentes al proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Los propietarios de los terrenos afectados tendrán derecho a participar (en proporción al valor de su propiedad) en el capital de la sociedad concesionaria, si renuncian al realojamiento, <b>con independencia de su vinculación con la actividad de la promoción inmobiliaria.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No hay una previsión específica.</li> <li>● Se entiende que las áreas adyacentes se benefician por el propio contenido urbanístico del proyecto (edificabilidades reducidas, previsión de parques y equipos públicos, creación de centralidades, etcétera).</li> </ul>	
CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LOS CONCURSOS PARA LA SELECCION DEL PROMOTOR CONCESIONARIO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Cualificación y composición del equipo total de desarrollo.</li> <li>2 Solvencia y viabilidad del proyecto.</li> <li>3 Diseño e impacto ambiental.</li> <li>4 Incidencia en la economía del barrio y oportunidades generales para las minorías.</li> </ol>	<p>No están claramente expresados. Implícitamente se apuntan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Capacidad financiera, experiencia en promoción urbanística y medios naturales y humanos suficientes.</li> <li>2 Contrapartidas en metálico y suelo lucrativo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 La proposición económica.</li> <li>2 El programa de usos propuesto.</li> <li>3 Diseño de la ordenación urbanística y arquitecturas.</li> <li>4 Diseño de la promoción inmobiliaria.</li> <li>5 La capacidad económica financiera y técnica del grupo promotor.</li> </ol>	

(1) Las características de estos programas son las deducidas del Borrador del Pliego de Condiciones sometido a discusión pública por la Gerencia Municipal de Urbanismo (Bolsas de Deterioro) y Pliego de Condiciones planteado para el desarrollo de una primera operación, Madrid, Campo de las Naciones.

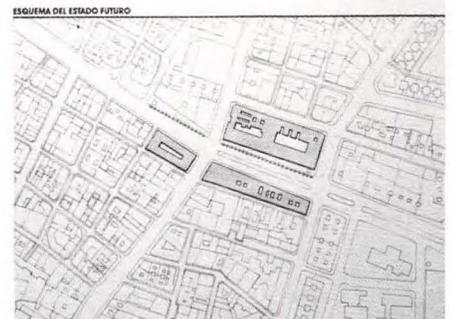
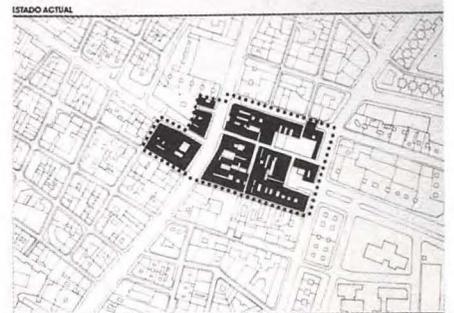


Plano general de situación de las Bolsas de Deterioro y las Operaciones Urbanas.

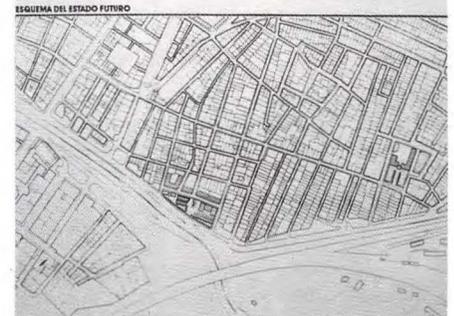
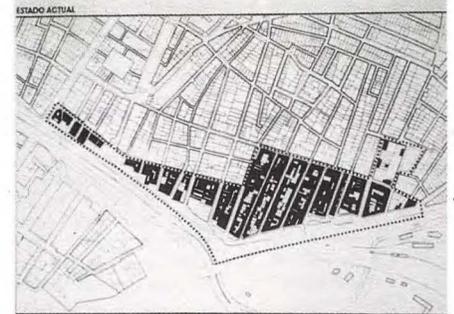
Dos ejemplos de Bolsas de Deterioro: Puente de Vallecas Sur y Sor Angela de la Cruz. Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid.



PR 64 SOR ANGELA DE LA CRUZ 1



PR 14.3 PUENTE DE VALLECAS SUR 9



Del cuadro 2 se deducen ciertas semejanzas que se evidencian por sí mismas. Pero, asimismo, se deduce, a mi juicio, una diferencia sustancial de gran relevancia.

El programa *linkage*, lejos de suponer el retorno al sentimiento antinegocios que predominó en algunas ciudades de los EE.UU. durante los años sesenta, se basa en una aceptación positivista de la dinámica de funcionamiento de la economía de mercado a partir de la cual se trata de potenciar ciertos beneficios sociales concretos, como resultado de proyectos, cuyo contenido y enfoque de promoción define en gran medida la iniciativa privada.

Los fines sociales se establecen, por tanto, de antemano y hay una clara voluntad de orientar los beneficios del desarrollo hacia los residentes más directamente afectados, sean éstos

promotores o simples vecinos, cuyas oportunidades de participación real y con eficacia son grandes.

Los programas para las *Bolsas de Deterioro* y las *Operaciones Urbanas* traslucen un mayor grado de intervención pública, que comienza con una definición previa y detallada del planeamiento. El funcionamiento del mercado se sigue con bastante fidelidad para fijar las contrapartidas económicas, pero se fuerza introduciendo exigencias tales como gestión de la expropiación por la iniciativa privada o integración, como accionistas, en las sociedades promotoras de personas ajenas a esta actividad.

Por otra parte, no hay especial preocupación por que los promotores puedan ser grupos sin ninguna raíz local ni por especificar, aparte de los

reajamamiento en las *Bolsas de Deterioro*, los beneficios sociales específicos que resultan del programa, —que en el caso de *linkage*, son contabilizables en empleos creados y viviendas sociales construidas como contraprestación.

Podríamos ampliar la valoración y señalar alguna otra diferencia, pero, seguramente, en vez de dar a entender pronósticos, será mejor dejar esta valoración inconclusa, en espera de conocer de los programas para Madrid lo que ya se conoce en alguna medida del *linkage*: los resultados efectivos de su puesta en práctica.

**Abel Enguita Puebla**  
Arquitecto. Profesor titular de  
Urbanística de la E.T.S.A.M.



Ejemplo de Operación Urbana, Campo de las Naciones.

## NOTAS

(1) Ver Peter Hall: "Las ciudades en Europa", en "Urbanismo COAM" núm. 1. Mayo, 1987.

(2) Boston en la actualidad tiene una población de 660.000 habitantes y su área metropolitana, una extensión de 2.838 km<sup>2</sup>, que acoge a tres millones de habitantes.

(3) En 1984, el valor total de la propiedad inmobiliaria de la ciudad ascendía a 23.600 millones de dólares, pero 12.100 millones estaban exentos de impuestos.

(4) Parcel to Parcel. Projet 1, p. 3 BRA, 1986.

(5) *Linkage*, p. 1. Boston Redevelopment Authority. Winter, 1988.

(6) En dicho proyecto se vinculaba el desarrollo de la parcela previamente ocupada por el garaje de Kingston-Bedford con la denominada Parcela 18, situada en el corredor suroeste.

(7) Parcel to Parcel. Projet 1, p. 5. BRA, 1986

(8) *Ibid.*

(9) En el pleito interpuesto por Bonan y otros contra el Massachusetts General Hospital.

(10) Interesa conocer que en otras ciudades de los EE.UU. como Washington (en 1981) o Nueva York programas de vinculación en cierta forma similares, incluyendo nuevas

exacciones, han sido bloqueados. En otros casos (Seattle o Hartford) la aportación de contribuciones a la constitución de fondos para fines sociales diversos, se ha sustituido por otro tipo de vinculación conocida como "incentive zoning" (zonificación incentivadora). National Journal 26 abril 1986. pp. 993-994.

(11) Grupo de Trabajo de la Parcela 18.

(12) El sistema descrito corresponde a las características básicas del regulado específicamente para el Proyecto 1: Parcela 18/ Kingston-Bedford.

(13) Oficinas de Clase A, según el argot del sector en los EE.UU.